

주민감사청구

감 사 보 고 서

－ 나주시 주민감사 청구사항 －

2022. 7.



전라남도

JeollaNamdo

[감 사 관 실]

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 감사결과	2
1. 공장신설 승인 처분의 위법 부당 사항	2
2. 불법 건축행위에 대한 공무원의 업무태만 사항	5
III. 감사결과에 따른 조치계획	7
1. 처분요구사항 총괄	7
2. 주요 지적사항	7
3. 감사결과 조치계획	7
4. 처분요구서	7
IV. 처분요구	8
1. 공장신설 승인 업무 처리 부적정	8

I. 감사실시 개요

1. 감사배경

- 나주시 주민 ○○○ 외 195명(유효서명 160명)은 ‘나주시장의 ○○ ○○(주) 공장설립 승인 처분 사무’에 대하여 2022. 2. 28. 전라남도
에 주민감사를 청구
- 전라남도는 2022. 4. 29. 유효서명인 수, 나주시장의 권한사무 등
청구요건을 심의 후 감사청구를 수리하였고, 심의 결과를 청구인과
나주시에 통보하고 감사를 실시

2. 감사대상 및 범위

- 나주시를 대상으로 ‘나주시장의 ○○○○(주) 공장신설 승인처분
사무’ 전반

3. 감사사항

- 공장신설 승인 처분의 위법 부당 사항
- 불법 건축행위에 대한 공무원의 업무태만 사항
- 그 외 공장신설 승인 과정 중 위법 부당 사항

4. 감사기간 및 인원

- 2022. 5. 2.부터 5. 8.까지 감사 인원 4명을 투입하여 감사 실시

II. 감사결과

1 공장신설 승인 처분의 위법 부당 사항

< 청구 내용 >

① 잘못된 업종 분류로 공장승인 입지기준을 위반하였고 ② 주민의견 수렴 절차없이 공장승인을 처리함

□ 위 시(일자리경제과)는 '21. 10. 22. ○○○○(주)로부터 공장신설 승인을 접수한 후 관계부서 협의를 거쳐 '21. 12. 1. 공장신설을 승인함

< ○○○○(주) 공장신설 승인 현황 >

공장소재지	업 종 (분류번호)	생 산 품	공장부지 면 적	제 조시설 면 적	부대시설 면 적	종업원수
○○읍 ○○리 ○○○○길 86 외 1필지	그 외 기타 플라스틱 제품 제조업 (22299)	○○섬유강화복합제 제품 (적층판, 친환경해양부표 등)	3,633	1,183.6	1,579.6	16

① 잘못된 업종 분류로 공장승인 입지기준 위반 관련

○ 「국토계획법 시행령」 제71조 제1항 별표 20, 「나주시 도시계획 조례」 제32조 제19호 별표20에 계획관리구역 안에는 화학제품시설*은 건축할 수 없다고 되어 있음

* 표준산업분류 중분류(20) : 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제외)

○ 또한 「산업집적법 시행령」 제2조에 제조업의 범위는 「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 고시하는 표준산업분류에 따른 제조업으로 하도록 되어 있음

○ 그리고 위 시(일자리경제과)는 '21. 12. 1. ○○○○(주)로부터 공장신설 승인 접수시 제출받은 사업계획서의 업종인 22299(그 외 기타플라스틱 제품 제조업)로 공장신설을 승인함

○ 한편 이번 감사기간 중 ○○○○(주)가 나주시에 제출한 사업계획서와 제조과정을 통계청에 보내 ○○섬유, ○○섬유를 주원자재로 하는 ○○섬유강화복합제 제품 제조업에 대하여 표준산업분류를 문의한 결과,

- ○○섬유·○○섬유를 주원자재로 하는 ○○섬유강화복합재 제품 등은 13994** 또는 222○○***에 해당되며, 주된 산업활동은 사업체에서 복합적인 산업활동을 수행하는 경우 생산된 재화 또는 제공된 서비스 중에서 부가가치가 가장 많이 창출되는 활동(산업 대분류부터 순차적으로 우선 집계하여 적용)이라고 답변받음

** (표면처리 및 적층 식물 제조업) 구입한 식물(탄소 및 유리섬유 등)에 천연수지, 플라스틱, 왁스, 역청 물질 등을 도포·삼투 또는 피복하여 표면 처리한 식물을 제조하거나 접합체, 가열 접착 및 기타 방법으로 두 겹 이상의 식물을 접합·도포 및 적층 식물을 제조하는 것이 주된 산업활동인 경우

*** (플라스틱 제품 제조업) 원료 상태의 플라스틱 재료 및 재생 플라스틱 물질을 사출 가공·처리하여 각종 형채 및 용도의 플라스틱 성형품 및 가공품을 제조하는 것이 주된 산업활동인 경우

☞ ○○○○(주)의 생산제품은 청구인이 주장하는 화학제품시설 (20202*, 20203**)에 해당된다고 볼 수 없으며, 나주시의 공장신설 업종 검토에 위법 부당한 사실을 발견할 수 없었음

* 합성수지 및 기타플라스틱 제조업, ** 혼성 및 재생 플라스틱 소재 물질 제조업

② 주민 의견 수렴 절차 위법성 여부 관련

- 「산업집적법 시행령」 제19조 등에 공장신설 승인을 받으려는 자는 시장에게 사업계획서 등을 제출하고, 시장은 「국토계획법」 등 토지 관련 법령의 기준·요건 등을 충족하는지를 종합 검토하여 공장신설 승인서를 발급하도록 되어 있음
- 한편 위 시(일자리경제과)는 '21. 10. 22. ○○○○(주) 공장신설 승인을 접수한 후 '21. 10. 26. 남평읍에 주민동향 및 의견 수렴을 요청하였고, '21. 10. 28. 공사차량 서행 표지판 설치를 요청받았으며, '21. 12. 1. ○○○○(주)에게 공장신설을 승인하면서 주민의견을 승인조건으로 통보함

☞ 「산업집적법」 등 공장신설 승인 관련 법령에 주민 의견 수렴에 관한 의무 규정이 없어, 나주시의 주민 의견 수렴 절차에 대하여 위법 부당한 사실을 발견할 수 없었음

③ 감사 청구 외 절차 위반 여부 관련

- 이번 감사기간 중 나주시의 공장신설 승인 절차의 위법 부당사항을 점검한 결과
 - 위 시(일자리경제과)는 계획관리지역 안에는 연간 대기오염발생량에 따른 제1종~제3종 사업장과, 1일 폐수배출량에 따른 제1종~제4종 사업장은 공장신설이 제한되는데도 관계부서에 검토 의견을 요청하지 않는 등 검토사항을 일부 누락
 - 또한 도시과, 환경관리과는 계획관리지역 안에는 특정대기유해물질이 기준 이상으로 배출되는 시설과, 특정수질유해물질이 기준으로 배출되는 시설은 공장신설이 제한되는데도 검토의견을 명확히 회신하지 않음
 - 그런데 나주시는 명확한 검토의견을 회신받지 않았는데도 배출시설 허가대상이 아닌 신고대상으로 판단하여 공장신설을 조건부로 승인
 - 다만 위 사업계획서 상 공장시설이 대기오염발생량에 따른 제1종~제3종 사업장과 폐수배출량에 따른 제1종~제4종 사업장인지에 대해 감사기간 중 확인한 결과 미해당 되고, 배출시설 신고대상인 것으로 확인됨

- ☞ 나주시의 공장신설 협의과정에 일부 미흡한 점은 있지만, 감사기간 중 확인한 결과 입지제한 사유에는 해당하지 않는 것으로 판단되므로 공장신설 승인을 취소할 만큼의 위법 부당한 사실은 발견할 수 없었음
- ☞ 다만, 공장신설 승인 협의 과정을 일부 누락하거나 미흡하게 처리한 사항에 대해 나주시에 문책 조치할 예정이고, 향후 공장신설 요청시 위 누락 또는 미흡한 사항에 대하여 확인하는 절차를 진행하도록 주의 조치 예정

② 불법 건축행위에 대한 공무원의 업무태만 사항

< 청구 내용 >

- ① ○○○○(주)는 건축허가 전 기존 건물 철거공사와 기초공사를 하였고 불법 산림훼손·하천점용·농지전용을 하였으며, 위 불법 건축행위에 대하여 적법절차에 따라 제재조치를 하였는지, 관련부서 직원들의 업무 태만 조사
- ② 투자유치기업에 대한 전남도의 지원금 지급에 대한 지도감독 의무 조사

① 관련부서 직원들의 업무 태만 관련

- ○○○○(주)의 불법 건축행위는 레미콘회사의 콘크리트 납품송장에 '21. 11. 17. 콘크리트를 납품하였고, 청구인이 제출한 증빙자료에 '21. 11. 23. 미장작업이 진행된 걸로 보아 '21. 11. 17.이후 시작되었다고 추정됨
- 위와 관련하여 '21. 11. 17.부터 최초 민원제기일인 '21. 12. 13.까지 나주시 직원들의 불법 건축행위 인지 및 방치여부를 확인하기 위해 동 기간 중 관련부서* 직원의 출장내역과 문서 등을 확인한 바,
 - * 일자리경제과, 산림공원과, 농업정책과, 안전재난과, 도시과, 환경관리과, 건축허가과, 남평읍
- 나주시 직원들이 ○○○○(주)의 불법 건축행위를 인지하였다거나, 이를 방치하였다는 사실을 입증할 수 있는 자료를 확인할 수 없었음
- 또한 ○○○○(주)의 각종 불법행위에 대해 나주시의 대처가 적절하였는지에 대해 확인한 바,
 - 불법으로 저지른 건축·산림훼손·하천전용·농지전용에 대해 관련부서에서 '21. 12. 13.과 '22. 1. 20. 민원제기일 이후 현장점검, 원상복구명령, 원상복구 확인, 고발 등의 절차를 적법하게 진행하였음을 확인

② ○○○○(주)에 대한 지원금 유무 관련

- ○○○○(주)가 보조금 5억원을 받았다는 청구인의 주장을 확인한 결과, 전남도 및 나주시에서 보조금을 지원한 내역은 없었음

☞ ○○○○(주)에 대해 나주시 직원들이 불법 건축행위를 인지하고도 방치하는 등의 업무태만이 있었다는 점과 보조금 등의 지원금을 받았다는 점을 확인한 만한 위법·부당한 사실을 발견할 수 없었음

Ⅲ. 감사결과에 따른 조치계획

1. 처분요구사항

총계 (가+나)	신분상 처분			행정상 처분										
	합계 (가)	징계	훈계	합계 (나 =A+B+C +D)	시 정							주의 (B)	개선 (C)	통보 (D)
					계 (A =a+b)	재정상 처분(백만원)					재정상 처분외 시정 (b)			
						소계 (a)	회수	추징	감액	기타				
3	1 (7명)		1 (7명)	2	1						1	1		

2. 주요 지적사항

구분 일련 번호	제 목	조치계획(안)		
		신분상	행정상	
				재정상 (백만원)
계	지적 1건 / 처분건수 3건	훈계 7	시정 1 주의 1	
1	공장신설 승인 업무 처리 부적정	훈계 7	시정 주의	

3. 감사결과 조치계획

- 감사결과 공표(도 홈페이지), 청구자 대표 및 나누시 통보

4. 처분요구서

목 차	
① 공장신설 승인 업무 처리 부적정(훈계, 시정, 주의)	8

전 라 남 도

훈계·시정·주의요구

제 목 공장신설 승인 업무 처리 부적정

관계기관(부서) 나주시(일자리경제과, 도시과, 환경관리과)

훈 계 대 상 자 ① 나주시 ○○○○과 지방○○주사 ○○○

② 나주시 ○○○○과 지방○○주사보 ○○○

③ 나주시 ○○○○과 지방○○서기 ○○○

④ 나주시 ○○○○과 지방○○주사 ○○○

⑤ 나주시 ○○○○과 지방○○서기 ○○○

⑥ 나주시 ○○○○과 지방○○주사 ○○○

⑦ 나주시 ○○○○동 지방○○주사보 ○○○

내 용

1. 업무개요

나주시는 2021. 10. 22. ○○○○(주)(대표이사 ○○○, ○○○)의 ○○섬유강화복합제 제품을 생산할 목적으로 공장신설 승인 신청서와 사업계획서¹⁾를 접수

1) ○ 업체현황 : (명칭) ○○○○(주), (주소) 장성군 ○○○○ ○로 (대표자) ○○○, ○○○
○ 생산제품현황 : (업종) 그 외 기타 플라스틱제품 제조업(22299), (생산품명) ○○섬유강화복합제 제품(○○섬유강화복합제 적층판, 친환경 해양부표, 수상태양광 구조물 지지대 등), (주 원자재) ○○섬유, ○○섬유

받고 2021. 12. 1. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 “산업집적법”이라 한다) 제13조에 따라 [표 1] “○○○○(주) 공장 신설 승인 현황”과 같이 공장 신설을 승인하였다.

[표 1] ○○○○(주) 공장 신설 승인 현황

(단위 : m²)

공장소재지	업 종 (분류번호)	생 산 품	공장부지 면 적	제조시설 면 적	부대시설 면 적	종업원수
○○읍 ○○리 ○○○○길	그 외 기타 플라스틱 제품 제조업 (22299)	○○섬유강화복합재 제품 (적층판, 친환경해양부표 등)	3,633	1,183.6	1,579.6	16

자료 : 나주시 제출자료 재구성

지방○○주사 ○○○은 2021. 1. 8.부터 2022. 5. 8. 감사일 현재까지 ○○○○○과에서 공장 설립승인 업무를 총괄하는 팀장으로, 지방○○서기 ○○○은 2021. 1. 15.부터 2021. 10. 31.까지 공장 설립 승인 업무 담당자로 근무, 지방○○주사보 ○○○은 2021. 11. 1.부터 2022. 5. 8. 감사일 현재까지 공장 설립 승인 업무 담당자로 근무하였다.

또한 지방○○주사 ○○○은 2020. 1. 13.부터 2022. 5. 8. 감사일 현재까지 ○○○○○과에서 개발행위 허가 업무를 총괄하는 팀장으로, 지방○○서기 ○○○은 2020. 7. 13.부터 2022. 5. 8. 감사일 현재까지 개발행위 허가 업무 담당자로 근무하였다.

그리고 지방○○주사 ○○○은 2020. 1. 13.부터 2022. 1. 6.까지 ○○○○○과에서 대기·수질·소음·진동 배출시설 인·허가 업무를 총괄하는 팀장으로, 지방○○주사보 ○○○은 2021. 7. 12.부터 2022. 1. 16.까지 대기·수질·소음·진동 배출시설 인·허가 업무 담당자로 근무하였다.

2. 공장 신설 승인에 따른 관련법²⁾ 검토 및 협의 부적정(일자리경제과)

가. 관계법령(판단근거)

○ 공장현황 : (공장주소) 나주시 ○○○읍 ○○○리 000번지, 000번지, (용도지역) 관리지역(계획, 보전), (지목) 대지, (공장건설계획) 착공예정일 2021. 11. 1. 준공예정일 2021. 12. 31. 사업 시작일 2022. 4. 1., (공장의 규모) 종업원수 16명(남자 15, 여자 1), (용지면적) 3,633m² (건축면적) 1,304.93m² 부대시설 1,595.08m² (기준 공장 면적율) 79.82% (건축율) 39.91% (용적율) 79.82%

2) 「공장입지 기준고시」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」, 「나주시 도시계획조례」

「산업집적법」 제8조에 따르면 산업통상자원부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다) 등 법령에서 용도지역별로 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위 등에 관한 사항과 제조업종별 환경오염 방지에 관한 사항 및 환경오염을 일으킬 수 있는 공장의 입지 제한에 관한 사항을 정하여 고시하도록 되어 있다.

또한 「공장입지 기준고시」(산업통상자원부 고시 제2018-162호, 2018. 9. 17.) 제7조 [별표 2]에 따르면 계획관리지역에서 제한되는 공장의 업종·규모·범위 및 환경기준은 「대기환경보전법」 제2조 제9호에 따른 특정대기유해물질이 같은 법 시행령 제11조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설, 「대기환경보전법」 제2조 제11호에 따른 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설로서 연간 대기오염물질발생량이 같은 법 시행령 별표 1의3에 따른 제1종 사업장 내지 제3종 사업장³⁾에 해당되는 시설, 「물환경보전법」 제2조 제8호에 따른 특정수질유해물질이 같은 법 시행령 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설, 「물환경보전법」 제2조 제10호에 따른 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 1일 폐수배출량이 같은 법 시행령 별표 13에 따른 제1종 사업장 내지 제4종 사업장⁴⁾에 해당되는 시설 및 화학제품시설(석유정제시설을 포함한다) 등⁵⁾으로 정하고 있다.

한편 「국토계획법」 제76조에 따르면 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 되어 있고, 같은 법 시행령 제71조 제1항 제19호에 따르면 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물은 별표 20에서 정하고 있다.

-
- 3) (제1종 사업장) 대기오염물질발생량의 합계가 연간 80톤 이상인 사업장, (제2종 사업장) 대기오염물질발생량의 합계가 연간 20톤 이상 80톤 미만인 사업장, (제3종 사업장) 대기오염물질발생량의 합계가 연간 10톤 이상 20톤 미만인 사업장
- 4) (제1종 사업장) 1일 폐수배출량이 2,000m³ 이상인 사업장 (제2종 사업장) 1일 폐수배출량이 700m³ 이상, 2,000m³ 미만인 사업장 (제3종 사업장) 1일 폐수배출량이 200m³ 이상, 700m³ 미만인 사업장, (제4종 사업장) 1일 폐수배출량이 50m³ 이상, 200m³ 미만인 사업장
- 5) ① 화학제품제조시설(석유정제시설을 포함한다). 다만, 물·용제류 등 액체성 물질을 사용하지 아니하고 제품의 성분이 용해·용출되지 아니하는 고체성 화학제품제조시설은 제외 ② 제1차금속·가공금속제품 및 기계장비제조시설 중 「폐기물관리법 시행령」 별표 1 제4호에 따른 폐유기용제류를 발생시키는 것 ③ 가죽 및 모피를 물 또는 화학약품을 사용하여 저장하거나 가공하는 것 ④ 섬유제조시설 중 감량·정련·표백 및 염색시설 ⑤ 「폐기물관리법」 제25조에 따른 폐기물처리업 허가를 받은 사업장. 다만, 「폐기물관리법」 제25조에 따른 폐기물처리업 중 폐기물 중간처리업(재활용만을 하는 경우에만 해당한다)으로서 특정수질 유해물질이 배출되지 아니하는 경우는 제외

또한 「나주시 도시계획 조례」(이하 “도시계획 조례”라 한다) 제32조 제1항 제19호에 따르면 계획관리지역안에서 건축할 수 없는 건축물은 별표 20에서 정하고 있고, 「국토계획법 시행령」 제71조 제1항 제19호에 따른 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물을 정한 별표 20과 동일한 사항으로 정하고 있다.

따라서 나주시는 계획관리지역 내 공장 신설 승인을 요청받았을 경우에는 설치하고자 하는 공장이 「대기환경보전법」 제2조 제9호에 따른 특정대기유해물질이 같은 법 시행령 제11조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설(특정대기유해물질 배출시설 허가 대상 시설)인 경우, 「대기환경보전법」 제2조 제11호에 따른 대기오염물질 배출시설에 해당하는 시설로서 연간 대기오염물질 발생량에 따른 제1종 내지 제3종 사업장에 해당하는 경우, 특정수질유해물질이 같은 법시행령 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설인 경우, 「물환경보전법」 제2조 제10호에 따른 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 1일폐수배출량이 같은법 시행령 별표13에 따른 제1종 내지 제4종 사업장에 해당되는 경우 등은 계획관리지역 안에서 공장입지가 제한되므로 「국토계획법」, 「대기환경보전법」 등 관련 규정에 따라 「공장입지 기준고시」에 적합한지를 검토하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 나주시(일자리경제과)는 2021. 10. 22. ○○○○(주)로부터 요청받은 공장 신설 승인 신청에 대하여 2021. 10. 26. 도시과를 포함한 6개 부서⁶⁾에 [표 2] “공장 신설 승인 신청에 따른 협의 요청 현황”과 같이 협의를 요청하였는 바, 연간 대기오염물질발생량에 따른 제1종 사업장 내지 제3종 사업장에 대한 검토 요청을 관련부서(도시과, 환경관리과)에 하지 않았고, 1일 폐수배출량에 따른 제1종 사업장 내지 제4종 사업장에 대한 검토 요청도 관련부서(도시과, 환경관리과)에 하지 않은 채, 도시과에 대해서 용도지역 행위제한에 대한 검토만을 요청하였고 환경관리과에 대해서 폐수·대기·소음·진동 배출시설 설치허가신고 대상 검토 및 수질오염총량제 검토만을 요청하였다.

결국 일자리경제과는 2021. 10. 29. 도시과로부터 「도시계획 조례」 제32조에

6) 도시과, 환경관리과, 청소자원과, 역사관광과, 건설과, 남평읍

따라 계획관리지역 안에서 행위 제한에 해당하지 않을 경우 가능한 행위라는 검토 의견과, 2021. 11. 29. 환경관리과로부터 사업계획서를 검토한 결과 대기배출 시설, 폐수배출시설 신고(허가:특정대기유해물질을 적용기준 이상 배출하는 경우) 대상이라는 검토의견만을 회신받고, 연간 대기오염물질발생량에 따른 종별 사업장에 대한 검토와 1일 폐수배출량에 따른 종별 사업장에 대한 검토는 없는 가운데, 2021. 12. 1. 플라스틱 제품 제조시설은 일반대기오염물질과 특정대기유해물질이 배출되는 것으로 예측되므로 「대기오염물질 배출시설 인허가 업무 가이드라인(환경부)」 설치허가 대상 특정유해물질 배출시설 적용기준을 참고하여 기준 이상으로 배출이 예상되는 경우 반드시 허가를 받아야 하고 이 경우 「국토계획법」에 따라 행위가 제한될 수 있다는 조건을 붙여 ○○○○(주)에게 승인 통보⁷⁾하였다.

[표 2] 공장 신설 승인 신청에 따른 협의 요청 현황

요청일	협의사항		검토의견 회신일
	부서명	검토항목	
2021.10.26.	도시과	용도지역 행위제한 ※ 개발행위허가 : 승인 후 별도 처리	2021.10.29.
	환경관리과	1)폐수배출시설 설치허가신고 대상 검토 2)대기배출시설 설치허가신고 대상 검토 3)소음·진동 배출시설 설치허가신고 대상 검토 4)수질오염총량제 검토	2021.11.29.
	청소자원과	폐기물관리법 등 검토	2021.10.27.
	역사관광과	문화재 검토	2021.10.27.
	건설과	농어촌정비법 제22조(저수지 상류지역에서의 공장 설립 제한) 대상 여부	2021.11.08.
	남평읍	주민동향 및 의견 수렴	2021.10.28.

자료 : 나주시 제출자료 재구성

그로 인하여 「국토계획법」, 「도시계획 조례」에 따라 계획관리지역 내에서 공장입지가 제한되는 시설인지에 대한 검토사항 일부가 누락된 채 공장 신설이 승인되는 결과를 초래하였다.

3. 국토계획법 검토의견 회신 부적정(도시과)

가. 관계법령(판단근거)

7) 나주시 일자리경제과-00000(2021. 12. 1.), 공장 신설 승인 알림(○○읍 ○○○○ 주식회사)

「국토계획법」 제76조에 따르면 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 되어 있고, 같은 법 시행령 제71조 제1항 제19호에 따르면 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물은 별표 20에서 정하고 있다.

또한 「도시계획 조례」 제32조 제1항 제19호에 따르면 계획관리지역안에서 건축할 수 없는 건축물은 별표 20에서 정하고 있고, 「국토계획법 시행령」 제71조 제1항 제19호에 따른 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물을 정한 별표 20과 동일한 사항으로 정하고 있으며, 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물은 「대기환경보전법」 제2조 제9호에 따른 특정대기유해물질이 같은 법 시행령 제11조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설, 「대기환경보전법」 제2조 제11호에 따른 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설로서 연간 대기오염물질발생량이 같은 법 시행령 별표 1의3에 따른 제1종 사업장 내지 제3종 사업장에 해당되는 시설, 「물환경보전법」 제2조 제8호에 따른 특정수질유해물질이 같은 법 시행령 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설, 「물환경보전법」 제2조 제10호에 따른 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 1일 폐수배출량이 같은 법 시행령 별표 13에 따른 제1종 사업장 내지 제4종 사업장에 해당되는 시설 및 화학제품시설(석유정제시설을 포함한다) 등으로 정하고 있다.

따라서 나주시는 계획관리지역 내 설립하고자 하는 공장에 대한 관계부서의 협의요청이 있는 경우 「국토계획법」, 「도시계획 조례」에 규정되어 있는 계획관리지역 내 건축할 수 없는 건축물에 해당되는지를 면밀히 검토하여 행위가 제한되는지 또는 행위가 가능한지에 대한 결과를 회신하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 나주시(도시과)는 2021. 10. 26. 일자리경제과로부터 ○○○○(주)의 공장 신설 승인 신청에 따른 협의 요청을 받은 이후 2021. 10. 29. [표 3] “도시과에서 일자리경제과로 회신한 공장 신설 승인 신청에 따른 협의의견 현황”과 같이 계획관리지역에서 가능한 행위인지 또는 불가능한 행위인지를 판단하지 않은 채, 일자리경제과로 「도시계획 조례」에 따라 행위제한 사항에 해당하지 않을 경우에는 가능하다는 관련 조례 내용 그대로만을 기재한 채 검토의견을 회신하였다.

[표 3] 도시과에서 일자리경제과로 회신한 공장 신설 승인 신청에 따른 협의의견 현황

회신일	검토의견
2021.10.29.	· 「나주시 도시계획 조례」 제32조에 따라 계획관리지역에서 「건축법 시행령」 별표 1 제17호 공장은 건폐율 38.48% 이하, 용적률 98.2% 이하의 범위 내에서 아래 사항에 해당하지 않을 경우 가능한 행위임. - 「대기환경보전법」 제2조 제9호에 따른 특정대기유해물질이 같은 법 시행령 제11조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 것 - 「대기환경보전법」 제2조 제11호에 따른 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설로서 같은 법 시행령 별표 1에 따른 1종사업장 내지 3종사업장에 해당하는 것 - 「물환경보전법」 제2조 제8호에 따른 특정수질유해물질이 같은 법 시행령 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 것. 다만, 같은 법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우를 제외한다. - 「물환경보전법」 제2조 제10호에 따른 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 같은 법 시행령 별표 13에 따른 제1종사업장~제4종사업장까지 해당하는 것

자료 : 나주시 제출자료 재구성

그로 인하여 「국토계획법」, 「도시계획 조례」를 담당하는 부서의 명확한 의견이 회신되지 않아 계획관리지역 내 입지가 제한되는 시설인지에 대한 검토사항 일부가 누락된 채 공장 신설이 승인되는 결과를 초래하였다.

4. 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」 검토의견 회신 부적정(환경관리과)

가. 관계법령(판단근거)

「국토계획법」 제76조에 따르면 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 되어 있고, 같은 법 시행령 제71조 제1항 제19호에 따르면 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물은 별표 20에서 정하고 있다.

또한 「도시계획 조례」 제32조 제1항 제19호에 따르면 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물은 별표 20에서 정하고 있고, 「국토계획법 시행령」 제71조 제1항 제19호에 따른 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물을 정한 별표 20과 동일한 사항으로 정하고 있으며, 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물은 「대기환경보전법」 제2조 제9호에 따른 특정대기유해물질이 같은 법 시행령 제11조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설, 「대기환경보전법」 제2조 제11호에 따른 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설로서 연간 대기오염물질발생량이 같은 법 시행령 별표 1의3에 따른 제1종 사업장 내지 제3종

사업장에 해당되는 시설, 「물환경보전법」 제2조 제8호에 따른 특정수질유해물질이 같은 법 시행령 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설, 「물환경보전법」 제2조 제10호에 따른 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 1일 폐수배출량이 같은 법 시행령 별표 13에 따른 제1종 사업장 내지 제4종 사업장에 해당되는 시설 및 화학제품시설(석유정제시설을 포함한다) 등으로 정하고 있다.

한편 「대기환경보전법」 제23조, 같은 법 시행령 제11조 및 같은 법 시행규칙 제24조의2 [별표 8의2]에 따르면 대기배출시설 설치 허가 또는 신고 대상 여부를 염소 및 염화수소 등 27개의 특정대기유해물질의 배출 기준농도에 따라 검토하도록 되어 있다.

또한 「물환경보전법」 제33조, 같은 법 시행령 제31조 및 같은 법 시행규칙 제35조의2 [별표 13의2]에 따르면 폐수배출시설 설치 허가 또는 신고 대상인지를 구리와 그 화합물 등 32개의 특정수질유해물질의 배출 기준농도에 따라 검토하도록 되어 있다.

따라서 나주시는 계획관리지역 내 설치하고자 하는 대기 및 폐수 배출시설에 대한 관계부서의 협의요청이 있는 경우 허가를 받아 설치하는 시설일 경우에는 「국토계획법」, 「도시계획 조례」에 따라 계획관리지역 내 입지가 제한될 수 있으므로 대기배출시설 설치 및 폐수배출시설에 대하여 허가 대상인지 신고 대상인지를 확인한 후 그 결과를 회신하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 나주시(환경관리과)는 2021. 10. 26. 일자리경제과로부터 ○○○○(주)의 공장 신설 승인건과 관련한 협의요청을 받았으면 계획관리지역 내 대기 및 폐수 배출시설에 대하여 허가 대상인지 신고대상인지를 확인한 후 회신하여야 하는데도, 2021. 10. 22. ○○○○(주)로부터 공장 신설 승인 요청 신청시 제출받은 자료와 2021. 11. 19.부터 2021. 11. 25.까지 2차례 ○○○○(주)에게 보완 요청하여 담당자의 메일⁸⁾로 받은 자료만으로는 대기배출시설에 대한 설치 허가 또는 신고 대상인지 여부를 검토하기 어렵다는 사유로 [표 4] “환경관리과에서 일자리경제과로 회신한 공장 신설 승인 신청에 따른 협의의견 현황”과 같이 2021. 11.

8) (담당자) 지방○○주사보 ○○○ (메일) 0000000@korea.kr

29. 일자리경제과로 배출시설 설치 신고 대상인지 또는 허가 대상인지에 대한 검토의견을 명확하게 제시하지 않은 채 대기배출시설·폐수배출시설 신고(허가 : 특정대기유해물질을 적용기준 이상 배출하는 경우) 대상이며 플라스틱제품 제조 시설의 경우 일반 대기오염물질과 특정대기유해물질이 배출되는 것으로 예상되므로 설치허가 대상 특정유해물질 배출시설의 적용 기준이상으로 배출이 예상되는 경우에는 허가를 득하여야 하고 이 경우 「국토계획법」 등 타법에서 입지가 제한될 수 있다는 검토 의견만을 회신하였다.

[표 4] 환경관리과에서 일자리경제과로 회신한 공장 신설 승인 신청에 따른 협의의견 현황

회신일	검토의견
2021.11.29.	· 사업계획서를 검토한 결과 대기배출시설, 폐수배출시설 신고(*허가) 대상임 * 허가 : 특정대기유해물질을 적용기준 이상 배출하는 경우 · 「대기환경보전법」 제23조제1항 규정에 따라 같은 법 시행규칙 제5조의 [별표 3]에 해당하는 시설을 설치하려는 경우 대기배출시설 설치신고(*허가) 대상임. - 20)플라스틱 제품 제조시설 : 용적이 1㎥이상인 가열시설(연소시설 포함) · 대기오염물질 배출시설 인·허가업무가이드라인(환경부)에 따라 플라스틱제품 제조시설의 경우 일반 대기오염물질과 특정대기유해물질이 배출되는 것으로 예측되므로 설치허가 대상 특정유해물질 배출시설의 적용기준(붙임 2)을 참고하여 기준 이상으로 배출이 예상되는 경우에는 허가를 득하여야 하며, 이 경우 타법(국토법 등)에서 입지가 제한될 수 있음 · 「물환경보전법」 시행규칙 제6조의 [별표4] 특정수질유해물질이 포함되지 않은 폐수를 0.1㎥/일 이상인 경우 또는 특정수질유해물질이 포함된 폐수를 0.01㎥/일 이상인 경우 폐수배출시설에 해당함. - 사업계획서상 일일최대 용수사용량 : 2㎥/일 · 사업계획서 변경 또는 시설 추가 시에는 대기, 폐수 소음·진동배출시설 해당 여부를 다시 협의하여야 함.

자료 : 나주시 제출자료 재구성

그로 인하여 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」을 담당하고 있는 부서의 명확한 의견이 회신되지 않아 계획관리지역 내 입지가 제한되는 시설인지에 대한 검토사항 일부가 누락된 채 공장 신설이 승인되는 결과를 초래하였다.

관계기관 의견 및 검토결과

나주시(일자리경제과)는 감사결과에 별다른 의견을 제시하지 않았다.

또한 환경관리과는 ○○○○(주)에 대한 폐수배출시설 허가·신고 대상 여부를

사업계획서와 제출된 보완자료를 근거로 검토하였고 그 결과 대기배출시설과 폐수배출시설이 신고대상에 해당하여 신고 대상임을 회신한 것이며, 공장설립 승인 이후 사업장에서 제출한 대기오염물질 설치신고서도 신고대상으로 접수되었고, 공장 신설 협의의견 회신공문에 (*허가)표시하여 허가대상 기준을 안내하고자 한 것으로, 그 이유는 「국토계획법」상 계획관리지역이고 업종이 플라스틱제품 제조 시설로 「대기배출시설 인허가 가이드라인」에 따르면 특정대기오염물질이 배출되는 것으로 예측하고 있어 만약 사업장에서 배출시설 신고 이후 실제 운영시 실측 등을 통해 특정대기오염물질이 허가 기준 이상으로 배출되는 경우 폐쇄명령 행정처분하게 되고 이럴 경우 사업주는 재산상 큰 손해가 발생할 수 있으므로 이에 대해 사업주가 사전에 정확하게 인지하여 사업 추진여부를 결정해야 한다는 판단을 했기 때문이라고 하였다.

그리고 공장 설립 승인 시점이나 대기오염물질 배출시설 설치신고 시점에서는 공장이 설치되기 이전으로 정확한 실측자료가 아닌 사업자가 제시한 자료(농도)를 기준으로 판단할 수 밖에 없으나, 이후 공장 가동시 대기오염도 검사 등을 통해 특정대기오염물질 농도가 허가 기준 이상으로 배출되는 경우 입지제한으로 폐쇄된 사례 등이 있어 허가과 이에 따른 입지제한을 (*허가)로 표시하여 설명한 것이며, 앞으로 공장 신설 승인 관련 협의의견을 회신할 때 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 명확하게 회신하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

한편 도시과는 「국토계획법」에 따른 용도지역 내 행위제한은 도시과에서 검토하여 위반사항에 대한 조치가 가능하나, 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」에 따른 특정대기유해물질, 대기오염물질배출시설, 특정수질유해물질, 폐수방류배출시설의 설치허가 및 폐수배출시설에 대한 검토 및 위반사항은 도시과에서 검토가 불가하고 환경관리과에서 검토할 사항이며, 일자리경제과로부터 공장신설 신청과 관련하여 검토하여 회신내용은 단순 검토내용 회신 내용은 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」에 따른 오염물질의 기준 이상으로 배출되는 것을 확인하면 되는 사항으로 ○○○○(주)의 공장 신설에 대한 협의는 도시과에서 「국토계획법」 및 「도시계획 조례」에 따라 검토가 가능한 내용을 회신하였으므로 하자 없는 행정이라는 의견을 제시하였다.

그러나 도시과는 「국토계획법」 및 「도시계획 조례」를 담당하는 부서로서, 「

도시계획 조례」 제32조 제1항 제19호에 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물은 별표 20에서 정해져 있고, 계획관리지역 안에는 「대기환경보전법」 제2조 제9호에 따른 특정대기유해물질이 같은 법 시행령 제11조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설, 「대기환경보전법」 제2조 제11호에 따른 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설로서 연간 대기오염물질발생량이 같은 법 시행령 별표 1의3에 따른 제1종 사업장 내지 제3종 사업장에 해당되는 시설, 「물환경보전법」 제2조 제8호에 따른 특정수질유해물질이 같은 법 시행령 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설, 「물환경보전법」 제2조 제10호에 따른 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 1일 폐수배출량이 같은 법 시행령 별표 13에 따른 제1종 사업장 내지 제4종 사업장에 해당되는 시설 및 화학제품시설(석유정제시설을 포함한다) 등의 건축물은 건축할 수 없다고 되어 있으므로, 계획관리지역 내 공장 설립에 대한 협의 요청이 있을 경우에는 「국토계획법」, 「도시계획조례」에 규정되어 있는 계획관리지역 내 건축할 수 없는 건축물에 해당되는지를 면밀히 검토하여 행위가 제한되는지 또는 행위가 가능한지에 대한 검토결과를 회신하여야 한다.

또한 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」에 따른 검토사항은 도시과에서 검토가 불가하고 환경관리과에서 검토할 사항이라고 주장하나, 「도시계획조례」는 도시과 소관으로 도시과의 주장처럼 검토가 어려운 점이 발생하였다면 이는 도시과에서 관련 부서의 의견을 받아 「도시계획조례」에서 규정되어 있는 계획관리지역 내 건축할 수 없는 건축물에 해당되는지를 명확히 회신할 사항으로 도시과의 주장은 인정하기 어렵다.

조치할 사항 나주시장은

① ○○○○(주)의 공장 신설 승인에 대하여 「국토계획법」, 「도시계획조례」 등 관련 법 검토사항을 일부 누락하여 협의 요청하고, 요청받은 사항에 대하여 불명확하게 회신하여 부적정하게 업무를 처리한 지방○○주사 ○○○, 지방○○주사보 ○○○, 지방○○서기 ○○○, 지방○○주사 ○○○, 지방○○서기 ○○○, 지방○○주사 ○○○, 지방○○주사보 ○○○를 훈계하고(훈계)

② ○○○○(주)의 공장 건축허가 검토 시 「국토계획법」, 「도시계획 조례」 등 관련 법령에 따라 계획관리지역 내 건축물의 입지 제한 사항을 건축허가과, 도시과, 환경관리과에서 재검토하시기 바라며(시정)

③ 앞으로 공장 신설 승인에 대한 신청을 받았을 경우 관련 법령에서 정한 사항이 누락 또는 미흡하지 않도록 업무를 철저히 추진하시기 바랍니다.(주의)